

구민의 작은 목소리에도

커 기울이는 금천구의회

의회운영위원회 제1차 회의  
2021. 12. 30(목)

제233회 금천구의회 임시회 심사안건

# 검 토 보 고 서

서울특별시 금천구  
주민조례발안에 관한 조례안  
(의회사무국 소관)



의회운영위원회  
(전문위원)

# 서울특별시 금천구 주민조례발안에 관한 조례안

## 검 토 보 고 서

### 1. 제안경위

가. 의안번호 : 제2168호

나. 제 출 자 : 조윤형의원(대표발의), 김경완의원, 윤영희의원, 강수정의원

다. 제출일자 : 2021. 12. 23.

라. 회부일자 : 2021. 12. 23.

### 2. 제안이유

「주민조례발안에 관한 법률」이 제정됨에 따라 주민조례청구 요건 및 절차를 완화하는 등 주민의 조례 제정과 개정·폐지 청구를 활성화하고 지방자치행정에 대한 주민의 직접참여를 강화하여 민주성과 책임성을 제고하고자 함.

### 3. 주요내용

가. 주민의 조례청구권 보장을 위한 자치단체의 책무를 정함(안 제2조)

나. 주민조례 청구권자의 수를 정함(안 제3조)

다. 주민조례 청구 각종 서식, 공표방법, 이의 신청 등을 규정함  
(안 제4조 ~ 안 제9조)

라. 단체장의 협조 사항을 정함(안 제12조)

## 4. 참고사항

가. 관련법령

「지방자치법」, 「주민조례발안에 관한 법률」

나. 예산조치 : 필요시 예산조치

다. 입법예고 : 2021. 12. 23. ~ 12. 28.(의견 없음)

## 5. 검토의견

가. 제정안 취지

본 제정 조례안은 「지방자치법」 제19조, 「주민조례발안에 관한 법률」에 근거하여 주민 조례 제정·개정·폐지 청구에 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 직접참여를 보장하고 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고자 제정하려는 것임.

나. 주요 내용

- 조례안 구성은 모두 12개의 조문과 부칙으로 이루어져 있음.
- 안 제2조는 「주민조례발안에 관한 법률」 제2조에 청구권자가 조례를 제정하거나 개정·폐지 청구를 할 수 있도록 주민조례청구 절차에 대한 홍보·교육 및 조례 관련 전문가 지원 등 필요한 조치를 하도록 규정하고 있음.
- 안 제3조는 주민조례청구권자의 수는 「주민조례발안에 관한 법률」 제5조에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하도록 하여 청구요건을 대폭 완화한 사항으로 우리구는 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구로 청구권자 총수의 70분의 1 이상이 연대 서명하여야 함.
- 안 제12조에서는 청구인명부의 서명 확인 사무의 원활한 수행을 위하여 필요한 경우 구청장에게 협조 요청할 수 있도록 하였고 구청장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 함.

## 다. 검토 결과

### < 「주민조례발안에 관한 법률」 주요내용 >

- 청구연령을 「공직선거법」 상 선거연령과 일치(19세→18세)
- 청구권자 수를 조례로 규정(법률에 상한만 규정)
- 단체장을 경유하지 않고 청구인이 지방의회에 직접 조례안 청구
- 조례안에 대해 1년 이내 심의·의결 의무화(필요 시 1년 연장 가능)
- 의원임기 만료 시 자동폐기되지 않고 차기 의회에 한하여 계속 심사

- 주민조례청구제도는 1999년 도입되었지만, 복잡한 절차 등으로 청구가 저조한 실정이었음. 이에 주민조례청구 활성화 및 주민참여 기능 강화를 위하여 「주민조례발안에 관한 법률」이 개별법으로 제정(법률 제18495호, 2021. 10. 19., 제정, 2022. 1. 13. 시행)되었고, 청구권자 연령도 19세에서 18세로 확대되었으며 지방의회에 직접 조례안을 제출하게 함으로써 청구요건 및 절차가 완화되었고, 주민조례청구안 의결 의무기간(1년)을 부여하는 등 주민의 직접 참여를 보장하였음.
- 본 조례를 제정하는 것은 법률에 지방의회에서 정하도록 위임한 규정이 있으며, 자치분권에 상응하여 책임성을 강화하고, 보다 많은 주민의 의견을 수렴함으로써 건전한 대의민주주의와 지방자치가 구현될 것으로 사료됨.

붙임 : 관련 법령 1부.

## 관련법령

### □ 「지방자치법」

제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구) ① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.

② 조례의 제정개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

### □ 「주민조례발안에 관한 법률」

[시행 2022. 1. 13.] [법률 제18495호, 2021. 10. 19., 제정]

제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제19조에 따른 주민의 조례 제정과 개정·폐지 청구에 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 직접참여를 보장하고 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고함을 목적으로 한다.

제2조(주민조례청구권자) 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다. 이하 “청구권자”라 한다)은 해당 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)에 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구(이하 “주민조례청구”라 한다)할 수 있다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주(永住)할 수 있는 체류자격 취득일 후 3년이 지난 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

제3조(주민조례청구권의 보장) ① 국가 및 지방자치단체는 청구권자가 지방의회에 주민조례청구를 할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

② 지방자치단체는 청구권자가 전자적 방식을 통하여 주민조례청구를 할 수 있도록 행정안전부장관이 정하는 바에 따라 정보시스템을 구축·운영하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 정보시스템을 구축·운영하는 데 필요한 지원을 할 수 있다.

제4조(주민조례청구 제외 대상) 다음 각 호의 사항은 주민조례청구 대상에서 제외한다.

1. 법령을 위반하는 사항
2. 지방세·사용료·수수료·부담금을 부과·징수 또는 감면하는 사항
3. 행정기구를 설치하거나 변경하는 사항
4. 공공시설의 설치를 반대하는 사항

제5조(주민조례청구 요건) ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준 이내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하여야 한다.

1. 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시·도: 청구권자 총수의 200분의 1
2. 인구 800만 미만의 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시: 청구권자 총수의 150분의 1
3. 인구 50만 이상 100만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 100분의 1
4. 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 70분의 1
5. 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 50분의 1
6. 인구 5만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 20분의 1

② 청구권자 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 따라 산정한다.

③ 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 제2항에 따라 산정한 청구권자 총수를 공표하여야 한다.

**제6조(대표자 증명서 발급 등)** ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 청구인의 대표자(이하 “대표자”라 한다)를 선정하여야 하며, 선정된 대표자는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 지방의회의 의장에게 대표자 증명서 발급을 신청하여야 한다. 이 경우 대표자는 그 발급을 신청할 때 제7조제4항에 따른 전자서명의 요청에 필요한 제3조제2항에 따른 정보시스템(이하 “정보시스템”이라 한다)의 이용을 함께 신청할 수 있다.

1. 주민조례청구의 취지·이유 등을 내용으로 하는 조례의 제정·개정·폐지 청구서(이하 “청구서”라 한다)
2. 조례의 제정안·개정안·폐지안(이하 “주민청구조례안”이라 한다)

② 지방의회의 의장은 제1항에 따른 신청을 받으면 대표자가 청구권자인지를 확인하여 대표자 증명서를 발급하고 그 사실을 공표하여야 한다. 이 경우 제1항 각 호 외의 부분 후단에 따라 정보시스템의 이용 신청을 받은 지방의회의 의장은 다음 각 호의 사항을 함께 공표하고, 정보시스템에 제7조제3항 각 호의 서류를 게시하여야 한다.

1. 전자서명을 할 수 있는 정보시스템의 인터넷 주소
2. 전자서명 방법 및 제9조제3항에 따른 전자서명 취소 방법

**제7조(서명요청 등)** ① 대표자(제2항에 따라 서명요청권을 위임한 경우에는 같은 항에 따른 수임자를 포함한다)는 청구권자에게 청구인명부에 서명할 것을 요청할 수 있다.

② 대표자는 청구권자에게 제1항에 따른 서명요청권을 위임할 수 있으며, 이를 위임한 경우에는 수임자의 성명 및 위임 연월일을 해당 지방의회의 의장에게 신고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 즉시 위임신고증을 발급하여야 한다.

③ 대표자 또는 제2항에 따른 수임자(이하 “수임자”라 한다)는 제1항에 따라 서명을 요청하는 경우에는 청구인명부에 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 청구서나 그 사본
2. 주민청구조례안 또는 그 사본
3. 제6조제2항에 따른 대표자 증명서(수임자의 경우 이 조 제2항 후단에 따른 위임신고증을 포함한다)나 그 사본

④ 대표자는 청구권자에게 제1항에 따른 서명을 갈음하여 전자적 방식으로 생성된 청구인서명부에 정보시스템을 이용하여 「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명(이하 “전자서명”이라 한다)을 할 것을 요청할 수 있다.

⑤ 대표자 또는 수임자는 제6조제2항 각 호의 사항을 청구권자에게 알릴 수 있다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 서명요청 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

**제8조(서명요청 기간 등)** ① 대표자 또는 수임자는 제6조제2항에 따른 공표가 있는 날부터 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 경우에는 6개월 이내에, 시·군 및 자치구의 경우에는 3개월 이내에 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명을 요청하여야 한다. 이 경우 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명의 요청 기간을 계산할 때 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간은 산입하지 아니한다.

② 대표자 또는 수임자는 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간에는 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명을 요청할 수 없다.

③ 대표자 또는 수임자가 아닌 자는 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명을 요청할 수 없다.

**제9조(청구인명부의 작성 등)** ① 청구인명부에 서명하려는 청구권자는 청구인명부에 다음 각 호의 사항을 적고, 서명하거나 도장을 찍어야 한다. 다만, 청구권자가 전자서명을 하는 경우에는 전자문서로 생성된 청구인명부에 다음 각 호의 사항을 적은 것으로 본다.

1. 성명
2. 생년월일
3. 주소 또는 체류지
4. 서명 연월일

② 서명을 한 청구권자가 그 서명을 취소하려면 제10조제1항 본문에 따라 대표자가 지방의회의 의장에게 청구인명부를 제출하기 전에 대표자에게 서명 취소를 요청하여야 한다. 이 경우 요청을 받은 대표자는 즉시 청구인명부에서 그 서명을 삭제하여야 한다.

③ 전자서명을 한 청구권자가 그 전자서명을 취소하려는 경우에는 제10조제1항 단서에 따라 대표자가 해당 지방의회에 청구인명부 활용을 요청하기 전에 정보시스템을 통하여 직접 취소하여야 한다.

④ 제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 청구인명부는 시·군 및 자치구의 경우에는 읍·면·동별로 작성하고, 시·도의 경우에는 시·군·자치구별로 읍·면·동으로 구분하여 작성하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 청구인명부 작성 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

**제10조(청구인명부의 제출 등)** ① 대표자는 청구인명부에 서명(전자서명을 포함한다. 이하 같다)한 청구권자의 수가 제5조제1항에 따른 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 되면 제8조제1항에 따른 서명요청 기간이 지난 날부터 시·도의 경우에는 10일 이내에, 시·군 및 자치구의 경우에는 5일 이내에 지방의회의 의장에게 청구인명부를 제출하여야 한다. 다만, 전자서명의 경우에는 대표자가 지방의회의 의장에게 정보시스템에 생성된 청구인명부를 직접 활용하도록 요청하여야 한다.

② 지방의회의 의장은 제1항에 따라 청구인명부를 제출받거나 청구인명부의 활용을 요청받은 날부터 5일 이내에 청구인명부의 내용을 공표하여야 하며, 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람할 수 있도록 하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 청구인명부의 제출 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

**제11조(이의신청 등)** ① 지방의회의 의장은 청구인명부의 서명이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당서명을 무효로 결정하고 청구인명부를 수정한 후 그 사실을 즉시 대표자에게 알려야 한다.

1. 청구권자가 아닌 사람의 서명
- 2.누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명
3. 제7조제1항에 따른 서명요청권이 없는 사람이 받은 서명
4. 한 사람이 동일한 사안에 대하여 2개 이상의 유효한 서명을 한 경우 그 중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명
5. 제8조제1항에 따른 서명요청 기간 외의 기간 또는 같은 조 제2항에 따른 서명요청 제한 기간에 받은 서명
6. 제9조제2항에 따라 청구권자가 서명 취소를 요청한 서명
7. 강요·속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 받은 서명

② 청구인명부의 서명에 이의가 있는 사람은 제10조제2항에 따른 열람기간에 지방의회의 의장에게 이의를 신청할 수 있다.

③ 지방의회의 의장은 제2항에 따른 이의신청을 받으면 제10조제2항에 따른 열람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 이를 심사·결정하여야 한다. 이 경우 이의신청이 이유 있다고 결정하는 경우에는 청구인명부를 수정하고, 그 사실을 이의신청을 한 사람과 대표자에게 알려야 하며, 이의신청이 이유 없다고 결정하는 경우에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 사람에게 알려야 한다.

④ 지방의회의 의장은 제1항 및 제3항에 따른 결정으로 청구인명부에 서명한 청구권자의 수가 제5조제1항에 따른 청구요건에 미치지 못할 때에는 대표자로 하여금 다음 각 호의 구분에 따른 기간의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기간 내에 보정하게 할 수 있다.

1. 시·도: 15일 이상
2. 시·군 및 자치구: 10일 이상

⑤ 제4항에 따라 보정된 청구인명부의 제출, 공표 및 이의신청 등에 관하여는 제10조 및 이 조 제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 제10조제1항 본문 중 “제8조제1항에 따른 서명요청 기간”은 “제11조제4항에 따른 보정 기간”으로 본다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 이의신청에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

**제12조(청구의 수리 및 각하)** ① 지방의회의 의장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 제4조, 제5조 및 제10조제1항(제11조제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 요건에 적합한 경우에는 주민조례청구를 수리하고, 요건에 적합하지 아니한 경우에는 주민조례청구를 각하하여야 한다. 이 경우 수리 또는 각하 사실을 대표자에게 알려야 한다.

1. 제11조제2항(같은 조 제5항에 따라 준용되는 경우를 포함하며, 이하 같다)에 따른 이의신청이 없는 경우
2. 제11조제2항에 따라 제기된 모든 이의신청에 대하여 같은 조 제3항(같은 조 제5항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 결정이 끝난 경우

② 지방의회의 의장은 제1항에 따라 주민조례청구를 각하하려면 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 한다.

③ 지방의회의 의장은 「지방자치법」 제76조제1항에도 불구하고 이 조 제1항에 따라 주민조례청구를 수리한 날부터 30일 이내에 지방의회의 의장 명의로 주민청구조례안을 발의하여야 한다.

④ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 주민조례청구의 수리 절차에 관하여 필요한 사항은 지방의회의 회의규칙으로 정한다.

**제13조(주민청구조례안의 심사 절차)** ① 지방의회는 제12조제1항에 따라 주민청구조례안이 수리된 날부터 1년 이내에 주민청구조례안을 의결하여야 한다. 다만, 필요한 경우에는 본회의 의결로 1년 이내의 범위에서 한 차례만 그 기간을 연장할 수 있다.

② 지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구의 취지(대표자와의 질의·답변을 포함한다)를 들을 수 있다.

③ 「지방자치법」 제79조 단서에도 불구하고 주민청구조례안은 제12조제1항에 따라 주민청구조례안을 수리한 당시의 지방의회의원의 임기가 끝나더라도 다음 지방의회의원의 임기까지는 의결되지 못한 것 때문에 폐기되지 아니한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 주민청구조례안의 심사 절차에 관하여 필요한 사항은 지방의회의 회의규칙으로 정한다.

**제14조(사무 협조)** 지방의회의 의장은 제11조에 따른 청구인명부의 서명 확인 사무를 원활하게 수행하기 위하여 필요한 경우 해당 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

**제15조(고유식별정보의 처리)** ① 지방자치단체는 제11조에 따른 청구인명부의 서명 확인 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 당사자의 동의를 받아 「개인정보 보호법」 제24조에 따른 고유식별 정보가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

② 지방자치단체는 제1항에 따른 정보가 포함된 자료를 처리할 때에는 해당 정보를 「개인정보 보호법」에 따라 보호하여야 한다.

**부칙** <제18495호, 2021. 10. 19.>

**제1조(시행일)** 이 법은 2022년 1월 13일부터 시행한다.

**제2조(주민조례청구에 관한 적용례 등)** ① 이 법은 이 법 시행 당시 종전의 「지방자치법」(법률 제17893호로 전부개정되기 전의 것을 말한다) 제15조에 따라 조례의 제정과 개정·폐지 청구 절차가 진행 중인 경우에도 적용한다. 이 경우 지방자치단체의 장에게 한 청구는 지방의회에 한 청구로, 지방자치단체의 장에게 한 신청 또는 제출은 지방의회의 의장에게 한 신청 또는 제출로, 지방자치단체의 장이 한 행위는 지방의회의 의장이 한 행위로 본다.

② 제1항에도 불구하고 제13조제1항 및 제3항은 이 법 시행 이후 제12조제1항에 따라 수리되는 주민청구조례안부터 적용한다.

③ 지방자치단체의 장은 이 법 시행 당시 절차가 진행 중인 조례의 제정과 개정·폐지 청구에 관한 모든 서류 및 그 밖의 자료를 지체 없이 지방의회에 이관하여야 한다.

**제3조(주민조례청구 요건 등에 관한 특례)** ① 이 법 시행 당시 제5조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 기준이 같은 항에 따른 기준에 맞지 아니하는 경우에는 그 기준에 맞는 조례가 제정되거나 그 기준에 맞게 개정될 때까지는 같은 항 각 호의 구분에 따른 청구권자 수 이상이 연대 서명하여 주민조례청구를 할 수 있다.

② 이 법 시행 당시 제11조제4항 각 호 외의 부분에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 보정 기간이 같은 항 각 호의 구분에 따른 기준에 맞지 아니하는 경우에는 그 기준에 맞는 조례가 제정되거나 그 기준에 맞게 개정될 때까지는 다음 각 호의 구분에 따른 기간 내에 청구인명부를 보정하게 할 수 있다.

1. 시·도: 15일

2. 시·군 및 자치구: 10일

**제4조(다른 법률의 개정)** ① 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제20조제1항 각 호 외의 부분 중 “19세”를 각각 “18세”로, “「지방자치법」 제15조제1항”을 “「주민조례발안에 관한 법률」 제5조제1항”으로, “시장에게”를 “시의회에”로 한다.

② 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제29조제1항 각 호 외의 부분 중 “19세”를 각각 “18세”로, “「지방자치법」 제15조제1항”을 “「주민조례발안에 관한 법률」 제5조제1항”으로, “도지사에게”를 “도의회에”로 한다.

제77조의 제목 “(「지방자치법」의 준용)”을 “(「주민조례발안에 관한 법률」 및 「지방자치법」의 준용)”으로 하고, 같은 조 제1항 전단 중 “「지방자치법」 제15조, “를 ” 「주민조례발안에 관한 법률」 및 「지방자치법」 ”으로 한다.